构建清史学科自主知识体系

编者按：构建清史学科自主知识体系，需要在全面和扎实实证研究的基础上提炼概念、理论、分析框架。本期专栏刊发的论文《清代盐政基本原理论纲（1644—1850）》是作者在多年研究清代盐政基础上的理论升华，从一个特殊角度揭示了清代中国社会经济运行的内在逻辑，对于我们更好地理解中国历史发展的深层规律，推进清史学科“三大体系”构建具有重要意义。

清代盐政基本原理论纲（1644—1850）

黄国信

［摘要］ 清朝发展出复杂的盐业管理制度体系，设置官员，特许专商，派出兵丁、巡役，对食盐的产、运、销进行全面规制，其目标为盐课收入，即所谓“规制生财”，这揭示了清代盐政的基本目标、特点和性质。清代盐政运行过程中，形成了五大原则：盐课收入最大化期望转化为课入最优化实践的试错原则，交易成本与课入量动态协调的平衡原则，计划性与市场性相结合的折中原则，作为盐区边界纠纷动力的行政收益考量原则，使盐区难以改划更无法取消的路径依赖原则。这五大原则型构了清代盐政运作的内在逻辑和机制。

[关键词] 规制 清代 盐政 基本原理

[中图分类号] K249 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002－8587（2023）－06－001－011

清廷安排复杂的制度体系，设置官员，特许专商，派出兵丁、巡役，对食盐的产、运、销进行全面规制，[①] 由此构成清代盐政的庞大系统。此系统的制度设计相当繁杂，运行过程中，各利益方又计谋迭出，清代盐政遂如迷宫一般难于廓清，故清代盐史一直有“盐糊涂”之说。当然，这与历史学研究的总体趋向也有一定程度的关联。历史学向来或以具体事实的发覆为主要目标，或如传统史家以通鉴而资治于当政，常常缺乏两者之间中间层面的深入思考，往往陷入纷繁复杂的各种细节而不知路径所在。事实上，学术意义上的“盐糊涂”，很大程度上就是这种研究取向的结果。因此，本文的目的，侧重于从历史中观层面出发，纲要式地总结清代盐政的基本原理。本文认为，清代盐政可以归纳出五大原则，它们是：课入最大化期望转化为课入最

［收稿日期］ 2023−03−26

［作者简介］ 黄国信（1964— ），男，中山大学历史人类学研究中心暨历史学系教授，广州 510275，hsshgx@mail. sysu. edu. cn

① 规制，即规制经济学或者公共管理学中 regulation 一词的中译，又译管制或者监管，原指市场经济条件下，为了解决市场失灵造成资源错配、妨碍社会公平，国家以政治权力规范、约束企业经营活动的行为；或指个别利益集团为求取收益而付出代价换取政府对企业经营行为的管制行为。

优化实践的试错原则，交易成本与课入量动态协调的平衡原则，计划性与市场性相结合的折中原则，作为盐区边界纠纷动力的行政收益考量原则，使盐区难以改划更无法取消的路径依赖原则。这五大原则构成清代盐政运作的内在逻辑和机制，是清代对食盐产、运、销诸环节实行规制和落实规制，以及使规制必有代价的基本理由，而“规制生财”则可以简明扼要地揭示清代盐政的基本目标、特点和性质。

一、规制生财：清代盐政的基本目标、特点与性质

要厘清清代盐政的基本原理，首先需要了解清代盐政的基本目标、特点及其性质。清廷盐政的基本目标就是盐课收入，也就是生财。为了生财，清廷实行了盐政规制，其框架则从明代盐法中继承发展而来。明代实行过三大重要盐法：户口盐法、开中法和纲法。[①] 清廷选择了其中相对而言成本与收益关系最优化的纲法，沿袭特许专商、分地行盐制度，建立起完备的盐政规制体系。其主要特点有：（1）以政府监控之下的盐商独立经营为主要经营方式；（2）为各盐区设置趋近市场容量的盐引销售额，使盐政得以运行在市场导向的基础价值之上；[②]（3）将征收盐课作为盐政运行的主要目标，通过对盐法制度及其实践的调整，实现了征课交易成本与盐课课入量之间的平衡，获取了其经营模式之下的最优盐课收入，保证了清廷常规的盐课收入和捐输报效收入，为清廷和皇室财政提供了充足的灵活性，[③] 从而保证了在滋生人丁永不加赋和摊丁入地之后，人口迅速增长、田赋总体额度不高且大体稳定的情形下，即使面临战争，清廷财政亦能维持正常运作；（4）基于路径依赖和供需关系的合理性，实行分区行盐制度，制造了盐区边界地区盐政与市场的局部脱节，引起了官员们基于行政收益考量而展开大量引人注目的纷争，构成清代盐政最为人诟病的表征。总体来看，清廷盐政以国民收入的再分配 (redistribution) 为目标，[④] 以市场容量和市场导向为基础，[⑤] 以规制为技术手段。盐课征收中的交易成本与课入量平衡的原则，成为盐政制度及实践的基本行为逻辑，构成清代盐政规制的准则；交易成本与课入量平衡原则实施中，试错原则成为信息技术手段局限条件下，盐政规制得

---

① 其他局部范围实行过的影响较小的盐法如自由贸易等，不在三大盐法之列。

② 市场导向的基础价值，主要指清廷出于计划性的目的，却在盐政实践中，实现了盐引分配趋近市场容量、盐区边界调整符合市场逻辑、盐商的资本运作和食盐经营同样具有较强的市场性的运行特征。参见黄国信：《国家与市场：明清食盐贸易研究》，中华书局，2018 年，第 319–321 页。

③ 清廷的盐课征收具有以下几个特点：（1）盐课收入居于全国财政收入的第二位，占比在 10%–20%，仅次于田赋。参见何本方：《清代商税制度刍议》，《社会科学研究》1987 年第 1 期；许檀、经君健：《清代前期商税问题新探》，《中国经济史研究》1990 年第 2 期。（2）征收效率高。根据吴承明“鸦片战争前中国市场主要商品流通量”（参见吴承明：《中国资本主义与国内市场》，中国社会科学出版社，1985 年，第 251 页）的盐课、田税以及商税的统计数据，以及倪玉平“嘉庆十六年盐课与其它商税统计”（参见倪玉平：《试论清朝嘉道时期的财政收支》，《江汉论坛》2018 年第 2 期）的数据推算，清廷的盐课征收效率是普通商品征收效率的 5. 95 倍。（3）呈不断增长走向。清代盐课并没有伴随田赋的滋生人丁永不加赋而相对固定，而是不断增长，盐课增长指数一直超过人口增长指数。参见黄国信、刘巳齐：《交易成本与课入量：清代盐课基本原理研究（1644—1850）》，《学术研究》2021 年第 10 期。（4）盐商的捐输报效多且灵活实用。具体数据参见陈锋：《清代盐政与盐税》第 2 版，武汉大学出版社，2013 年；江晓成：《清乾嘉两朝盐商捐输数额新考》，《中国经济史研究》2021 年第 4 期。

④ 再分配（redistribution）是卡尔·波兰尼提出的概念，指传统时期全体成员将劳动成果集中在一个中心点再由中心点重新分配的模式。波兰尼直接将传统中国经济体系归入再分配型经济。参见卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢等主译：浙江人民出版社，2007 年，第 233 页。在这里，笔者借用此概念，指的是清廷盐政以盐课为目标，有再分配经济的性质，参见黄国信：《国家与市场：明清食盐贸易研究》，第 327–332 页。

⑤ 市场容量是清廷盐政运作的基本逻辑依据。事实上，当清廷选择盐商独立经营模式为其盐政运作的主要模式时，基本的市场导向即已在盐政中形成，盐商的进入与退出，盐区之间围绕盐价而引起的无数纠纷，无一不体现市场导向在起作用。参见黄国信：《清代盐政的市场化倾向——兼论数据史料的文本解读》，《中国经济史研究》2017 年第 4 期。

以落地的基本方法；分区行盐中引入市场容量以分配食盐销售额，决定了市场逻辑成为清廷盐政运行的基础，成为清廷盐政规制中配额制度的基本依据；盐区边界地区的纷争反映出来的官员行政收益考量，体现出清廷盐政运作规制的一种代价，并与市场逻辑共同构成了清廷盐政的规制市场性质。①

一言以蔽之，清廷盐政的基本特点就是规制生财，其目标在于盐课，即生财，盐政运作的基本法则，则是规制，清廷实行了准入限制（含抵御私盐）、定价限制、数量限制、过程限制等四个方面的规制措施，基本成功地实现了其生财目标。清代君臣们非常明确地指出："正赋之外，充军国之用，惟盐法、关税、钱法"，"盐课钱粮，关系军国急需"，"盐课为国计攸关"。② 康熙帝甚至还比较清楚地表达了盐政的目标是在保障民食的前提下，努力汲取更多盐课的思想。他明确谕令："盐课关系紧要，必得廉干之员差遣，乃能严缉私贩，惠恤商民，疏通引法，以裕国课"，③ 这说明，清朝盐政的复杂运作实践，最终目标是"裕国课"，充裕、提高、增加国家的财政收入，即期望课入最大化。需要说明的是，"努力汲取更多盐课"是本文"课入最大化期望"概念的全部含义。本文所谓"课入最大化期望"，在既有史料的背景下，无法数量化，也不能以公式计算。正是在课入最大化期望之下，清王朝设立了上述四大类别的规制措施，通过控制食盐的生产和流通，并在食盐流通的起点，对商人征收重课（实质是特许费），寓课于价，实现盐课征收目标。④

清廷基本实现了其盐课征收目标。基于成本与收益关系选择盐课征收模式和食盐产销模式之后，清廷既能够保证盐法大体上流畅运行，又可以尽可能多地征收盐课，盐课征收率高达普通商品税率的大约 5. 95 倍，这是在清廷盐课最大化倾向追求目标之下所能实现的盐课最优化的征收结果，大致获取了政府监控、盐商独立经营模式之下的最优课入，保证了清廷常规的盐课收入。清廷或皇帝还在有需要时，向盐商征收捐输报效和外支银，甚至发商生息，将皇室或政府经费当作资本，投资到盐商手中，以获取利息，大幅度提高了整个与盐相关的收入额度，达到了收取高额盐课满足常规财政，以及非常规的军需、灾害等紧急情况时的财政供应，促进了财政供应的灵活性。对于清王朝而言，它既是王朝的第二大财政来源，更是最佳的紧急状况下的最优财源，意义非比寻常。

可见，清廷盐政以生财即征收盐课为首要目标，并且也通过规制手段基本实现了这一目标。所以，清代盐政可以被认为是建立在市场基础上的规制制度的集合。因此，清廷盐政管控之下的食盐市场，在一定程度上可以称之为"规制市场"。

---

① 规制市场，实际上是对市场管制的一种分析性表达，不适合当作市场性质来看待。实际上，人类经济历史上的大部分经济实践，市场都处于管制之中。在管制经济学的体系里，规制市场与再分配市场也有较大差异。但在清代中国，由于入主中原的清王朝自带自由市场光环（参见万志英：《剑桥中国经济史：古代到 19 世纪》，中国人民大学出版社，2018 年；刘巳齐：《15–17 世纪东北亚区域贸易与后金（清）崛起》，中山大学博士学位论文，2021 年），规制市场与再分配市场得以融合，形成与规制经济学产生背景不一样的独特经济体系。

② 夏骃：《鼓铸议》，贺长龄辑：《皇朝经世文编》卷 53，《户政二十八 · 钱币下》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第一辑第 731 册，文海出版社，1972 年，第 1924 页；光绪《大清会典事例》卷 1028《都察院 · 巡盐》；曹一士：《请停商捐并申盐禁疏》，贺长龄辑：《皇朝经世文编》卷 50，《户政二十五 · 盐课下》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第一辑第 731 册，第 1806 页。

③ 《清圣祖实录》卷 25，康熙七年三月辛酉。

④ 因为清廷实行盐课寓课于价的办法，所以清代的盐价虽然"随时涨落"，并非完全由市场供需关系决定的价格，当然也不是政府出于单一攫取利润目的的计划性价格，而是二者的混合体。这是清代盐政有别于计划经济的重要特征，也是清廷食盐市场属于"不完全竞争市场""规制市场"的重要表征。至于盐课属于特许费的问题，笔者将另文详论。

二、试错原则：课入最大化期望转化为课入最优化实践

清廷为了实现生财的目标，对食盐的产、运、销进行规制，但在具体的规制过程中，清廷精算技术水平不足，很多时候需要用试错的办法，来测试规制措施是否适用及其效果。通过不断试错，清廷成功地将生财的目标，由课入最大化期望转化为课入最优化实践，实现了其盐政目的，即规制生财的目标。因此，清廷盐政规制措施的出台及其调整，是有规律可寻的实践行为。

在清代盐法的实际运行中，多次著名的盐法改革，都是政府不断提高盐课，导致盐商无利可图而逐渐退出市场，才不得不实行的制度调整。河东的课归地丁，淮北的票盐法，两广的改埠改纲，均是这一逻辑的结果。[①] 这表明，清廷盐政的实际运行过程，的确在努力征收最大化的盐课。只是限于当时的技术条件，朝廷并不清楚盐课课额到何种规模，就会导致制度实施陷入困境，只能不断试错，不断提高盐课额，到盐政体系陷入困境，即出错时，就以盐法改革来实现制度调整，借以维护最大化追求倾向的盐课征收。正是如此，清廷的盐课征收，虽然期望最大化，但其结果一般却是只能最优化。最大化常常导致盐法运行陷入困境，只有最优化才能保证盐课的顺利征收与盐法的流畅运行二者并行不悖。

清廷通过不断试错，获取了普通商品税收的大约 5. 95 倍税率的“高额”盐课，满足常规财政和非常规的军需、灾害等紧急情况时的财政需求，满足了财政供应的灵活性需要。但是，这并非清廷所能征收到的最大化盐课课额，而是在其所选盐课征收模式和食盐产销模式之下的最优化盐课课额。到晚清，因为军需紧急，地方军事集团兴起，清廷改变盐课经营模式，转而实行政府监控下的官商共同经营模式，清王朝便征收到了该模式允许的、较之于清前期盐课倍增的更高额盐课。[②]

值得注意的是，盐课居于财政收入第二位，但清廷对其的追求，却明显有别于居于财政收入第一位的田赋。对于田赋，清王朝原则上奉行原额主义，并且早在康熙年间，就实行了“滋生人丁永不加赋”这一在中国历史上具有里程碑性质的制度。但是，清王朝对盐课课额却一直在缓慢加征，到乾隆年间达到顶峰。即便嘉道年间有所下降，也应归因于其盐法伴随着政治经济全面中衰所遇到了困难，而不是清王朝对盐课的追求发生转变。这更说明，由于技术水平所限，清廷只能通过不断试错，将课入最大化的期待转化成最优化的征收实践。可见，课入最大化是清廷对盐课的核心期待，试错是清廷盐课征收实践的根本原则，二者的结合，最终便落实为盐课课入的最优化实践。

三、平衡原则：交易成本与课入量的动态协调

既然清前期的盐课征收模式并没有达到极限，太平天国运动爆发后盐课大幅提高，那为何1850 年以前，有盐课最大化追求的清王朝没有继续提高盐课课入呢？这是清廷平衡交易成本与盐课课入量的结果。

盐课课入量与征课交易成本之间的平衡，是清廷盐课征收的基本原则，也是清代盐政基本原理的核心，它构成盐政规制制度与实践的基本行为逻辑，是盐政规制的准则，可以解释清代盐法及其运作中的大多数制度、政策及其调整。

---

① 黄国信、刘巳齐：《交易成本与课入量：清代盐课基本原理研究（1644—1850）》，《学术研究》2021 年第 10 期。

② 韩燕仪：《清代淮南盐的交易制度研究》，中山大学博士学位论文，2020 年。

清廷实行特许专商、分地行盐的食盐专营制度，对食盐的生产和贸易加以控制，其目的就是征收盐课。但是，学术界此前并未深究征收盐课的原则、机制等原理性的问题，也未对所谓高额盐课之额度作出统计及解释。本文显示，清廷盐课征收了普通商品的大约 5. 95 倍税率的课入。而且，盐课并不直接征自老百姓，而是征自盐商。如果盐课征收量不断提升，有可能会超出盐商的负担能力。一旦超出盐商的负担能力，则盐商会以退出经营的形式来反抗；如果盐商不断提价转嫁负担，则民众很大可能会以私盐来替代官盐，清廷将失去更多的盐课收入。所以，清廷的盐课征收上限，在政府监控下的盐商独立经营模式之下，受到了防范盐商负担过重等因素的制约。这些制约因素包括盐商负担能力，灶户负担能力，普通老百姓的食盐保障水平，官员能够承受的压力强度，私盐流通数量等等，这些方面一旦失控，课入量反而会大幅下降。因此，清廷必须在这些因素与盐课课入量之间寻找到合适的平衡点。[①]

清廷不断试错，动态平衡了包括盐商和灶户的负担能力与盐课征收水平，压迫及利用官员征课与盐课课入总额，保障民食与保证盐课课入能力，私盐流通量与盐课课入量等多组关系，实现了盐课课入量与征课交易成本之间的平衡，从而实现清廷盐政的基本目标——征收高额盐课。更重要的是，在这一基本原理的限制之下，清廷在动态平衡上述多组关系的时候，必然要不断调整从明代继承下来的盐法的细节，举凡盐务机构与官员设置，考成制度，盐法改革，盐引数量调整，盐课增减，盐价调节，盐区调整，缉私政策，保障民食的规定，盐商准入机制及其变化，盐课征收规定，生产和运销环节（诸如火伏法，整轮散轮，掣验，盐引截角，集散中心和批发口岸的设置，总商与散商制度），以及私盐与官盐的融合问题，食盐流通的商业性以及盐商集团问题，盐引的期货以及金融性质问题，甚至盐课、报效、捐输的实现问题，盐政官员与地方官员之间的特殊关系问题等等，以及其他更多的细部政策及其调整，均可以在这一原理之下得到解释。所以，虽然清廷未必自觉意识到，但事实上，盐课课入量与征课交易成本之间的动态平衡原则，构成了其盐政的基本行为逻辑，指导了清廷盐政的运作实践。它体现在盐政运作上，就表现为上述种种盐务细节，以及本文并没有具体涉及的更多细节。这些政策及其细节，尤其是如何将其置于一个体系内得到透彻且系统化的解释，一直困扰着盐史学界，成为“盐糊涂”的根源之一。现在，将盐课课入量与征课交易成本之间的动态平衡原则，以及由这一原则展开的多组平衡关系视为清代盐课的基本原则，就可以解决这些困扰盐史学界已久的问题。比如我早年研究广东盐区的“改埠归纲”改革，将其原因归结于两广总督孙士毅逃避欠课处罚。该结论虽无不妥，但明显未抓住问题关键——交易成本与课入量之间已经失衡，只有改革制度，重新实现二者平衡，才能挽救盐法。又如王作孚案，[②]如果只注意细节，研究重点就会陷入县官与生员的关系，最多也只能揭示考成与盐务案的关系，而无法发现其要害在于政府为降低盐课征收的交易成本逼迫官员太过，盐课课入量与交易成本关系失衡。类似现象众多，今后研究如能对这一平衡原则多加掌握利用，相信重新分析这些现象并作出深入阐释的概率会有不少提高。

值得注意的是，清代盐政的课入最大化期望实际受到平衡原则的支配。课入最大化的目标最终演变成课入最优化的结果，就是成本与收益动态平衡原则的实践成效。正是由于盐课征收不得不考虑征课交易成本与课入量的平衡，清廷并不能在实践中，真正实现课入最大化，因为课入最大化的交易成本很高，未必是最优选择。所以，清廷并未选择食盐配给制，以实现盐课

① 黄国信、刘巳齐：《交易成本与课入量：清代盐课基本原理研究（1644—1850）》，《学术研究》2021 年第 10 期。

② 王作孚案为雍正末年发生在河南省上蔡县的一个强买盐案。上蔡地近山西，却被划入河南范围内盐价最高的两淮盐区，结果，上蔡民众尽食芦盐，以致上蔡引壅课绌，商人裹足，知县屡遭参罚降职。于是，雍正末年上蔡县知县贵金马告病休假，期间让县学生员出面闹事，以图改变上蔡运销淮盐带来的困境。在其指使下，以县学生员王作孚为首，纠众集余人，蜂拥县堂求减盐价未果，王作孚等遂拥至商人程效公盐店内各按每斤十六文强买盐九百余斤而散。事件之后，上蔡地方趁势提出“不如改食芦盐为便”的要求，最终被户部驳回。

收入的极限化征收。太平天国运动兴起后，清廷实行食盐运销的官商共营模式，征收到比清前期倍增的盐课，其成本显然大有提高，但一方面，该成本由地方军事集团而不是清廷财政承担，另一方面，军需孔亟的情况下，人力成本相对于收益并不同等重要。[①] 所以，清前期政治经济形势，决定了受成本收益平衡原则制约的清廷盐课，选择了在当时条件下的最优化课入而不是极限化征收。

这说明，清廷对食盐流通的规制，在具体实施过程中，必须落实到平衡原则之下的各组关系及其之间的混合关系上。不同生财需要会迫使政府采取不同的规制措施，比如清前期的盐课需要和太平天国时期的盐课需要，就会让政府选择不同的规制手段，但不论哪种条件和哪种生财目标，都受制于多组关系及其混合的平衡原则。在这个意义上，一方面，平衡原则是清代盐政的核心原理，另一方面，平衡原则及其落实，正是清廷规制措施得以落到实处的关键，所以规制措施对于清王朝来说，并非一个简单的口号，而是一套复杂的系统，这也是规制经济学需要重视的领域。

四、折中原则：计划性与市场性的结合

清廷实行设官分职、特许专商、分区行盐的盐政制度，对食盐的产、运、销加以规制，显然有悖于自由市场逻辑。在这一意义上，前人认为清廷盐政“不合理”，“反市场”，确有道理。显然，清廷盐政有较强烈的计划性。这种计划性既体现在食盐生产的“以销定产”原则上，[②] 也体现在按各盐区人口多少来分配食盐销售额的制度设计中。

清廷盐政规制手段之一——盐引配额的这种逻辑，一定程度上，是清廷以计划性去配合市场供需关系而设计的一种有可行性的制度，是清廷盐政的计划性尊重了市场导向的表现，更重要的是，清廷盐政在局部地区的盐区边界调整上，明显表现出市场导向性。[③]

因此，可以确认，计划性与市场性结合的原则，构成了清代盐政运作的基本依据。正如上文所说，这一原则是清王朝主动选择的结果。明代的盐法遗产，既有户口盐法，又有开中法，还有纲法，清王朝继承了纲法的基本架构，既对食盐生产和贸易进行干预和管控，又利用市场的基础价值导向以及市场手段来实现食盐的产、运、销。所以，这一原则既利用了计划又利用了市场，是一种在计划与市场之间折中的原则。

在这一原则的规定之下，清廷盐政承袭明代特许专商、分地行盐制度，实行政府监控之下的盐商独立经营模式。这就意味着，清廷如果希望征自盐商的盐课能够顺利入库，就必须保证盐商的市场经营行为能够成功，其盐货可以得到市场的认可。这决定了清代盐政不可能与市场完全脱节，这是其制度选择的必然。

以往，无论是清代士大夫承袭历代士人观点提出的富于价值判断的看法，还是后来学术界对其所作的诸多分析，一般均认为清代盐政特别是盐区的划分具有明显的“不合理性”，从而导致大量盐务纠纷，也导致某些地区的老百姓高价吃盐。总体而言，这样的认识不无道理。但是，笔者曾通过对大量官方数据的统计分析，探讨清代各盐区间盐引分配与官方人口统计数之间的

---

① 韩燕仪：《清代淮南盐的交易制度研究》，2020 年。

② 关于清廷盐政“以销定产”这一食盐生产的重要原则，参见李晓龙、徐靖捷：《清代盐政的“节源开流”与盐场管理制度演变》，《清史研究》2019 年第 4 期。

③ 黄国信：《清代盐政的市场化倾向——兼论数据史料的文本解读》，《中国经济史研究》2017 年第 4 期；黄国信：《清代食盐专卖制度的市场化倾向》，《史学月刊》2017 年第 4 期；黄凯凯：《“疏引裕课”：清代前中期的盐课征收与官盐营销》，中山大学博士学位论文，2018 年。黄凯凯的研究已经证明了清代盐引额的分配，从清初到乾隆年间，有从原额主义到一定市场化的转变。

关系，发现清代各盐区的盐引分配与本盐区的市场容量相吻合，并且各盐区之间的人均食盐分配额度有越来越接近的趋势。[①] 这一趋势，说明清代盐政从宏观层面，而且是从最根本的层面看，尊重了市场逻辑。清代以特许专商、分区行盐为核心的盐政制度，虽然可以称作计划经济、命令经济或者再分配型经济，但各盐区的盐引分配事实上尊重了市场原则。并且，清廷在新开发疆域设置盐区边界时，也照顾了市场导向。在此基础上，清代确定各盐区的盐产量与盐引配额，保证其适应相应区域的人口数量。[②] 这说明，清代盐政在不得不注意到盐产的地理分布的同时，又事实上实现了各盐区盐引额的一定程度的市场导向性，“以销定产”，“分区行盐”。

当然，有一定程度的市场导向性，并不意味着它已经具备现代市场经济的特性。传统的命令经济时代，或者说再分配经济时代，经济运行过程中，存在市场运作和遵从市场逻辑的现象，早已得到了社会科学家的认可。[③] 而且，满洲人入主中原以前，其政权性质已经具有商业色彩，[④] 到乾隆时，更是在财政思想上转向经济自由主义。[⑤] 所以，清代盐政在实质上既不等同于现代市场经济，也不能简单混淆于命令经济，而是建立在市场自由主义以及政权商业性基础之上的独具特色的规制经济。[⑥] 清代盐政运作尊重市场原则，具有一定程度上的市场导向性，无论在理论上，还是在清朝的统治实践看，都是合乎逻辑的。它正是墨子刻透过两淮盐业所揭示的清廷商业组织能力的前提，也是刘翠溶透过对盐价、官私盐关系分析所总结的清代食盐贸易属于“不完全竞争市场”的基础与前提，更是清廷盐政运行的基本依据，是清廷盐政基本原理的重要组成部分。[⑦]

关于计划性与市场性在清廷盐政中实现结合，从而使清代盐政明确区分于曾经在人类历史上较大范围和特定时间实行过的计划经济的内在逻辑，大致有三：一是计划的目的，是服从于统治者的主观需要，还是统治者为了实现主观需要也要主动尊重市场供需关系；二是流通中的物品的价格，是服从于统治者的主观收益需求，还是将统治者收益的主观需要与市场供需关系结合；三是这些流通的物品是以调拨为主，还是以市场流通为主。显然，从这三点来分析，在资源配置的基本逻辑上，清廷盐政明显有别于计划经济。清廷盐政的目的，的确是盐课的最大化，但是在盐政实践中，清廷一方面努力将盐价控制在老百姓能承受的范围内，一方面又将盐引配额与人口也就是市场需求量挂钩；其盐价也不完全是计划经济体系下的“剪刀差”性格的价格，而是在寓课于价之后，“随时涨落”，在一定程度上反映市场供需关系的价格；[⑧] 更重要的是，盐的流通主要是由盐商通过市场手段，而不是政府组织物资供应系统，以调拨手段来实现的，盐的消费主要也是市场化购买而不是调拨配置凭票证供应的。所以，清代盐政是计划和市场二者的结合，既具有指令性和计划性，也尊重了市场的基础导向价值，从而有市场导向性。

---

① 黄国信:《清代盐政的市场化倾向——兼论数据史料的文本解读》,《中国经济史研究》2017 年第 4 期。

② 佐伯富:《清代盐政之研究》，顾南、顾学稼译,《盐业史研究》1993 年第 2 期。佐伯富提供了宋代各区盐产量数字，从宋至清，地理条件和盐场布局变化不大，故可以帮助理解清代各盐区盐产量，再结合上文的清代各盐区人口数字，可以得出此结论。

③ 希克斯:《经济史理论》，厉以平译，商务印书馆，1999 年，第 21–22 页；波兰尼:《大转型：我们时代的政治与经济起源》，第 37–38 页。

④ 刘巳齐:《15–17 世纪东北亚区域贸易与后金（清）崛起》，中山大学博士学位论文，2021 年。

⑤ 万志英:《剑桥中国经济史：古代到 19 世纪》，第 274 页。

⑥ 与上文所称“规制市场”不指称一种市场性质，这里的规制经济同样不指称一种经济形态，只是强调经济体系被管控的特征。

⑦ Thomas A. Metzger（墨子刻），“ The Organizational Capabilities of the Ch’ing State in the Field of Commerce: The Liang-huai Salt Monopoly, 1740—1840”. In W. E. Willmott. ed., *Economic Organization in Chinese Society*. Stanford University Press, Stanford, California. 1972, pp.9–46. Ts’ui-jung Liu（刘翠溶），“Features of Imperfect Competition of the Ming-Ch’ing Salt Market”, in Yung-san Lee and Ts’ui-jung Liu. eds., *China’s Market Economy in Transition*, Taipei: The Institute of Economics, Academia Sinica, 1990, pp. 259–327.

⑧ 韩燕仪:《赋权型市场与清代淮盐价格管制的演进》，中山大学博士后出站报告，2023 年。这是到目前为止，关于清代盐价最前沿的系统研究。

总而言之，清廷盐政是在计划性与市场性之间折中的结果。显然，如果实行纯计划性的盐政，即类似明初户口盐法的制度，清廷能够征收到的盐课，一定会比清廷事实上征收到的盐课额度高，甚至可以高很多。而如果实行纯粹的市场化运营，则清廷的盐课收入会大为下降，但清廷会减少很多盐政事务而大量降低交易成本。然而，清廷并未选择这两种模式，而是在计划性与市场性之间折中，利用政府管控、盐商经营的方式来营运盐政，实现计划性与市场性的结合，既减少盐政的运营成本，又得以征收在此模式下的最优盐课课入。这一折中原则，是清代盐政运作的基础，也是清代盐政的基本原理之一。

五、行政收益考量：盐区边界纠纷的动力

行政收益考量原则是清廷盐政实践过程中，在此起彼伏、连绵不断、引人注目的盐区边界纠纷中，各相关官员的盐政行为体现出来的一个次生原则。与上述几个原则不同，它不是制度设计者宏观制定清廷盐政时，就引为基本原理的原则。清廷盐政的上述几个基本原则，保证了盐政基本框架的执行，但因为技术水平等原因，并不能保证盐区边界可以恰如其分地划在两个盐区食盐的价格平衡线上，这就必然导致盐区间食盐价格占优势的一方，有能力将本盐区食盐销往边界相邻的彼方区域，引起彼区域食盐销售、盐课征收困难，进而影响当地盐政相关官员的考成，影响其行政收益。但清廷明确将跨区销售的食盐列入私盐范畴，因此，被对方食盐侵销而考成受影响的一方，必然依据此规定，向盐价占优势的一方，祭出咨会、奏报甚至武力等办法，向侵销方展开斗争，形成了长期延续不断的清廷盐政的边界纠纷。所以，由于盐区边界在一定程度上脱离了两个盐区之间的食盐价格平衡线，悖离了市场导向，直接影响相关官员的行政收益，引起了大量的盐区纠纷。[①] 可见，决定盐区纷争的次生动力，来自各盐区官员的行政收益考量。

以两淮盐区边界为中心，清代连绵不断地发生着纠纷与冲突。这是因为两淮盐区地域范围最广，接壤盐区最多，且这些盐区均在交界地区占据盐价优势，使得其他盐区盐商与民众向两淮盐区越界行盐成为常态。这种越界行盐引起的盐务纠纷与冲突，是典型的悖离市场导向的行为。乾隆帝初年大学士朱轼希望取消分区行盐制度，乾隆帝亦企图重划盐区，皆渊源于此。显然，这里存在一个悖论：清廷盐政整体运作具有一定的市场导向性，而盐区边界地区的纷争则明显与市场导向悖反。这是为什么呢？实际上，这是整个清廷盐政运作在盐引配额总体有一定市场导向的情形下，在范围相对较小的局部地区所出现的不太重要却引人注目的非市场导向行为。它本质上起因于食盐专卖制度的分区行盐制度，但更直接的，却是起因于那个符合市场导向的盐引配额。正是那个符合“以销定产”原则也符合市场容量的各盐区盐引配额，导致盐区边界设在容易堵缉私盐的地理关隘，偏离了两个盐区之间盐价平衡线，引起相邻两盐区之间盐价差异，形成大量走私，进而引起纷争。朱轼注意到了分区行盐制度必然导致这一弊端，所以希望予以废止，乾隆帝也企图重新划定盐区边界，不过最终都宣告失败。为什么朱轼和乾隆帝都不成功呢？为什么这个区域性的非市场导向不能改变呢？这与清代盐政运作中行为主体的行政收益考量密切相关。

康雍年间，在湖南南部地区，发生过周学思叩阍案、朱朝荐去职案、袁继善查盐案；在江西南部地区，发生过改粤入淮案、兴国数名知县因盐务去职案；在河南上蔡等地，同样发生过盐务纠纷案。而且，这些案件还只是众多纠纷中的史料比较丰富的那部分。有意思的是，所有这些案件，地方官无一例外地直接在相关呈文、题本等上行公文中，点明纠纷主要源于考成压力。交界地区盐价处于劣势的一方，地方官因为难于及时完成食盐督销任务而经常受罚。他们

---

① 关于清代盐区纠纷的详细研究，参见黄国信:《区与界：清代湘粤赣界邻地区食盐专卖研究》，生活·读书·新知三联书店，2006 年。

为了避免因盐课缺征而罚俸、降职乃至永不升迁的处罚，只能力图改变边界地区的食盐贸易规定，从而与界邻的盐价具有优势盐区发生纠纷。显然，这些以满足考成为目标的纷争，本质上都是那些地方官员出于自身行政收益考量的一种选择。

进入清中期以后，盐法考成制度逐渐松弛，盐区纷争的主要原因，逐渐从考成转变到维护两淮盐区的利益上，包括两淮盐课征收，防范邻近盐区私盐以及保护盐商利益等等。“两淮定例”[①]的形成，既在制度上体现并且维持与保障了盐引与盐课的任务分配，以及财政收入的市场导向性和盐课课入追求，又使得盐区边界无法调整，边界地区两个盐区的食盐价格差持续，盐区间的纷争必然继续。同时，这一时期，盐区边界地区的食盐贸易制度和逻辑与前后时期并无不同。因此，食盐走私规模并不小，尤其因人口增长、市场扩大而对盐政颇有信心的乾隆帝，为了德政之声誉，不顾臣下的反对，禁止抓捕挑贩四十斤以下食盐的贫难老少，直接扩大了私盐规模。其结果是引起了自上而下的、挑战分区行盐制度的两次大讨论。讨论甫起，各盐区或出于路径依赖和行政收益考量，要求保留设在关隘地区的盐区边界；或出于方便继续向相邻盐区走私食盐，要求维持盐区边界旧貌，乾隆帝迅速洞悉其间奥秘，遂主动结束了大讨论，维持了盐区边界，为嘉道年间的大冲突埋下了伏笔。

嘉道年间持续近二十年，两淮和两广两地的封疆大吏广泛卷入“淮粤之争”，这是盐区间利益纠纷与冲突的高潮。此时，两个盐区皆引壅课绌，为了完成食盐销售和盐课征收任务，在“两淮定例”的制度框架内，围绕盐区边界而展开斗争。为了努力将食盐销往淮盐区，两广盐区发明了熬锅、融销等营销技术，[②]并在边界勘丈时，故意在长度标准上制造混乱；而两淮盐区为了抵制粤盐走私进入淮界，则提出限制粤盐融销额度以及熬锅数量，要求清理淮界三十里以内的粤盐盐店，甚至提出粤盐盐商在湖南和江西地方官管理下编造印结簿等主张。双方发明的斗争手段令人眼花缭乱，充分展现了传统中国官员的行政智慧。[③]虽然如此，双方争夺的性质却相当一致，都是为了维护本区食盐销售能力，力争完成盐课征缴。显然，轰轰烈烈的淮粤之争，就是一场双方都出于行政收益考量、维护己方区域利益而展开的纠纷。可见，无论是清初的考成，还是清中叶的维护盐区利益，以及淮粤之争，都是行政收益考量在起作用。

盐区纷争并非清朝盐政的核心问题，它不过是清廷盐政中形式激烈、史料记载丰富、在当时和今天均容易引人注目的问题，所以得到了学术界的高度关注，并据以判断清廷盐政与市场导向背道而驰。但它不过是清廷盐政总体运行在市场容量基础上的局部悖离市场现象，它起因于盐区边界设在山川形便之地，未能设在盐区间价格平衡线上，而它得以不断持续，动力则来自于行为主体的行政收益考量。实际上，行为主体的行政收益考量，不仅可以体现在盐区纷争上，也可以体现在上文所述的盐课征收问题上，所以，它同样是清代盐政运作过程中展现出来的重要原则。

六、路径依赖：盐区难以改划与取消

制度的路径依赖也是清代盐政运作的原则之一。清代盐政不是简单的“清承明制”，而是清

---

① 两淮定例是乾隆六十年（1795）清廷关于淮盐及其界邻盐区食盐贸易的一个规定：所有与两淮界邻的盐区，均不得在两淮边界三十里内设盐店。此定例后来经常被两淮盐区的官员引用以反击邻近盐区食盐走私进入两淮。详情参见黄国信：《清代“淮粤之争”中的边界》,《历史人类学学刊》第三卷第一期，2005 年 4 月。

② 熬锅即熬盐锅。当时淮盐煎制而成，色灰；粤盐晒制而成，色白。两广盐商即以水运常湿盐为由，要求在靠近淮盐区的粤北和湘南地区设锅熬盐，熬过之盐在颜色上与淮盐无异。融销则指将两广盐区沿海食盐难销之地的盐引额划拨到易销的粤北、湘南等地。

③ 详情参见黄国信:《市场如何形成——从清代食盐走私的经验事实出发》，北京师范大学出版社，2018 年。

廷在盐课最大化期望之下，在明代户口盐法、开中法和纲法三种盐法中选择纲法之后，略作损益，而推出的特许专商、分地行盐制度。相对于其他两种盐法，它比较容易实现盐课课入量与交易成本平衡，从而获得更丰厚的课入，同时降低交易成本。制度的路径依赖，成为分区行盐制度得以在清代继续维持的重要原因。

分区行盐制度从唐宋时期基本定型，一直沿袭到清代，虽然其间有官员和士绅建议废止，但是在盐区边界的纠纷中，并无当地官员提出要取消分区行盐制度。当朱轼提出取消分区行盐制度时，户部尚书张廷玉以及河南巡抚尹会一、甘肃巡抚德沛等一批地方和中央大员都认为，“从前立法原有深虑，故历久循行，莫之改易”。① 当乾隆帝企图重新划定盐区时，官员们认为“两淮纲地自宋、元、明以来即与今行销地面大概相同”。② 显然，制度路径依赖极为明显，主流意见不认为“历久循行”的分区行盐制度有重大问题，即使有问题，也是分区行盐之后，一些盐区门户必须维持，才导致这些地区盐价价差大，这并不影响整体的食盐贸易体系。因此，制度无须改变，“利不及十不变法，害不及十不易制”，③ 各盐区的意见基本都是维持分区行盐制度。结果既保证了两淮盐区的地理范围和盐课征收，也保证了各盐区向两淮盐区继续走私食盐的可能性，进而保证了各盐区督销率和征课率等行政利益。即便是各盐区人口数量变化、食盐消费量变动，清廷的应对办法，也是参考这些因素，以调整各盐区的盐引额度为主要应对手段，而不是以调整盐区布局为主要手段。可见，制度的路径依赖，终于和官员们的行政收益考量一起，维持了“两淮定例”以及两淮盐区边界的基本稳定，保证了清代盐政夹杂着市场纷争而依旧运作。

显然，如果取消分区行盐制度，让食盐自由流通，官府仅在批发口岸、零售点以及运输要道设点征收盐税，清代食盐贸易的市场性自然会更显著，这似乎更符合清政权的商业性特点。但是，这样的制度设计，将把食盐等同于一般商品来课税，除非单独设置盐税管理机构，否则税率也可能跌入普通商品税率范围，盐课收入将大幅度下降，这显然不是清廷能接受的。另一方面，正是因为在盐政制度设计上的路径依赖，清廷也许根本未考虑过放弃对食盐的管控，而改设盐税机构于商道来课征高于普通商品的盐课。所以，制度的路径依赖，以及当时事实上不断上升的盐课课入，使清王朝的决策者，在朱轼等人提出建议的情况下，还是尊重了清廷盐政的基本目标，尊重了食盐贸易实践中的盐务官员和地方官员的行政收益考量，维系了分区行盐制度。官员们的行政收益考量，促成了路径依赖的维持，盐课追求和路径依赖一起，最终战胜了制度变革的动力。“利不及十不变法，害不及十不易制”，就是对此的经典解释。

七、余论

需要说明的是，本文所讨论的清代盐政基本原理，是一种大的趋势，它的核心是特许专商、分地行盐制度。但是，这一制度并非清代盐政的统一原则，不同盐区常因其具体情况不同而实施不同专营制度，比如有的盐区曾实行过食盐自由行销制度，而有的盐区则正好相反，实行过食盐官运官销的制度；在北部边疆地区，清廷甚至没有在其内部划出明确的盐区边界，盐区之间区隔不明显。这说明，清代盐政的具体事实极为复杂，对清代各地盐政的纷繁复杂的经验事实展开细致而充分的呈现，这显然不是一篇论文可以完成的任务，更非本文的研究路向所能实现的目标。本文的目标，是探讨以特许专商、分地行盐制度为代表的清代盐政的基本原理，为认识清代盐政的主流趋势，认识各盐区纷繁复杂的具体细节提供分析方向。

正是在这种思路下，本文讨论了清代盐政的规制性质，将本来讨论市场经济条件下的规制

---

① 《内阁户科题本》，乾隆二年十二月廿一日河南巡抚尹会一题，中国第一历史档案馆藏（下同），档案号：2-167-12953-23。

② 《宫中朱批奏折》，乾隆五十六年五月初五日两淮盐政全德奏，档案号：4-0476-002。

③ 《军机处录副奏折》，乾隆二年三月初八日湖广总督史贻直奏，档案号：3-0609-9。

经济理论，应用到非现代市场经济体系下的清代盐政研究上来。区别于规制经济学认为规制的目标在于改善市场失灵、提高效率，或者是个别利益集团求取收益，本文总结了清代规制食盐流通的目标是获取高额盐课，即规制的基本目的是生财，认为清廷以准入限制和抵御私盐、定价限制、数量限制、过程限制等四个类别的规制办法来实现其生财目标，达到了较之于普通商品大约 5. 95 倍税率的课入收益，规制措施在清代盐政中基本实现了其目标。这说明，规制分析也可以进入传统时期，分析传统国家主体的经济规制。

在此基础上，本文通过清代盐政运行过程中多组关系的平衡原则，探讨了规制措施在传统中国再分配经济体系下的实现方式及其必须遵循的准则，其中重点探讨了以需求定供给的盐引配额制度，以及在此制度之下潜藏着的市场导向原则，然后分析了规制手段带来的盐区间局部地区违背市场导向，而必然产生盐区间纠纷的事实，揭示了以生财为目标的规制措施必有其代价。这说明，规制经济理论一旦与历史上的经验事实相结合，便有可能开拓出新问题、新领域，呈现出更强大分析价值的可能，同时也提示规制经济学在规制目的、规制代价以及规制分析方法的适用范围等方面的研究，还可以进一步加强。

References

HanYanyi. *Fuquanxing Shichang yu Qingdai Huaiyan Jiage Guangzhi de yuanjin* (Empowering Market and Evolution of Price Control of Huai Salt in Qing Dynasty). Post Doctoral thesis. Guangzhou: Sun Yat-sen University, 2023.

HanYanyi. *Qingdai Huainanyan de Jiaoyi Zhidu Yanjiu* (A study on the Trading System of Huainan Salt in the Qing Dynasty). PhD thesis. Guangzhou: Sun Yat-sen University, 2020.

He Benfang.“ Qingdai Shangshui Zhidu Cuyi” (A Preliminary Discussion on the Commercial Tax System in the Qing Dynasty). *Shehui Kexue Yanjiu* (Social Science Studies), 1 (1987).

Huang Guoxin. *Guojia yu Shichang: Mingqing Shiyan Maoyi Yanjiu* (State and Market: A Study on the Salt Trade in the Ming and Qing Dynasties), Beijing: Zhonghua Shuju, 2018.

Huang Guoxin. *Qu yu jie: Qingdai Xiangyuegan Jieling Diqu Shiyan Zhuanmai Yanjiu* (Region and Boundary: A Study on the Salt Monopoly in the Border Region of Hunan, Guangdong, and Jiangxi in the Qing Dynasty). Beijing: Shenghuo· Dushu· Xinzhi Sanlian Shudian, 2006.

Huang Guoxin. *Shichang Ruhe Xingcheng - cong Qingdai Shiyan Zousi de Jingyan Shishi Chufa* (How markets are formed-based on the empirical facts of salt smuggling in the Qing Dynasty). Beijing: Beijing Shifan Daxue Chubanshi, 2017.

Liu Siqi. *15–17 Shiji Dongbeiya Quyu Maoyi yu Houjin (Qing) Jueqi* (Regional Trade in Northeast Asian and the Rise of Later Jin and Qing from 15th to 17th Century). PhD thesis. Guangzhou: Sun Yat-sen University, 2021.

Ni Yuping. “Shilun Qingchao Jiadao Shiqi de Caizheng Shouzhi” (A Discussion on Revenue and Expenditure during the Jiaqing and Daoguang Periods of the Qing Dynasty). *Jianghan Luntan* (Jianghan Forum), 2 (2018).

Outline of Basic Principles of Salt Administration in the Qing Dynasty

HUANG Guoxin (Center for Historical Anthropology, Sun Yat-sen University, hsshgx@mail. sysu. edu. cn)

Abstract: The Qing Dynasty established a complex system of regulations to control the production, transportation, and sale of salt to obtain revenue from licenses. The Qing Salt Administration followed five principles: 1) shifting the expectation of maximizing revenue to optimizing revenue through trial and error; 2) dynamically balancing transaction costs and revenue; 3) combining planning and marketing; 4) taking into consideration officials’ administrative revenue to set salt zone boundary; and 5) path dependence which made altering salt zone boundaries difficult. These five principles determined the internal logic of Qing Dynasty Salt Administration.

Keywords: regulation, Qing Dynasty, salt administration, basic principles